

Wrocław, dnia 5 października 2011 roku

Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa,

Wnioskodawca : Rada Gminy Kobierzyce, Al. Parkowa 1, 55-040 Kobierzyce, reprezentowana przez radcę prawnego Krzysztofa Kwaśniewicza z V. Anweiler, P. Dębski, E. Szantyr i Wspólnicy, Kancelaria Radców Prawnych „Casus Iuris” sp.j. przy ul. Buska 9/1, 53-236 Wrocław.

WNIOSEK
O ZBADANIE ZGODNOŚCI NIEKTÓRYCH PRZEPISÓW USTAWY Z DNIA 13
LISTOPADA 2003 R. O DOCHODACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO Z KONSTYTUCJĄ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
ORAZ EUROPEJSKĄ KARTĄ SAMORZĄDU LOKALNEGO

Na podstawie art. 188 pkt 1 i 2, art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.¹), art. 2 ust. 1 pkt 1) i 2) ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.²) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.³), zgodnie z uchwałą Rady Gminy Kobierzyce Nr X/112/11 z dnia 19 sierpnia 2011 r., wnoszę o zbadanie zgodności :

art. 7 ust. 2, art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (jako tworzących stały system korekcyjny w postaci części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i odpowiednio obowiązkowych wpłat gmin o wyższym wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie)

z

art. 165 ust. 2, art. 167, art. 219 oraz z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (z których wynikają zasady :

¹ Zmiany Konstytucji zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 28 poz. 319, z 2006 r. Nr 200 poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946.

² Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2050 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 197, poz. 1307 i Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654.

³ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116 poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28 poz. 146, Nr 106 poz. 675 wymienionej ustawy , Nr 40 poz. 230 .

- wyposażenia samorządów terytorialnych w dochody kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych,
- zapewnienia samorządom istnienia co najmniej dochodów określonych w Konstytucji,
- adekwatności wyposażenia samorządów w dochody w stosunku do zadań publicznych im przypadających,
- stymulacyjnego, pobudzającego samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenia dochodów własnych samorządów terytorialnych,
- a także państwa prawnego, równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji oraz ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego;

UZASADNIENIE

Niniejszy wniosek odnosi się do przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego regulujących kwestie związane z dokonywaniem przez gminy wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, zwaną niekiedy potocznie „janosikowym” czy „subwencją ujemną”. Stosownie do przepisów powołanej ustawy, począwszy od 2005 roku, gminy których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie („wskaźnik G”) jest większy niż 150 % wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin (wskaźnik Gg), dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Dodatkowo gminy o wysokim wskaźniku G otrzymują z budżetu państwa w ramach subwencji ogólnej jedynie część oświatową, pozbawione są natomiast w ogóle możliwości otrzymania innych składników subwencji ogólnej (część wyrównawcza, część równoważąca).

W założeniu art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, system dochodów jednostek samorządu terytorialnego obejmuje ich dochody własne (w tym udział w podatkach) oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (co stosownie do odesłania zawartego w art. 167 ust. 3 Konstytucji zostało co do zasady powtórzone w art. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Tak więc istnieje wyraźne rozdzielenie pomiędzy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego (w tym udziałem we wpływach podatkowych), a subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi, mającymi pochodzić z budżetu państwa. Tymczasem wbrew temu założeniu, konstrukcja przyjęta przez ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zakłada, że część równoważająca subwencji ogólnej jest wypłacana gminom o niższym wskaźniku G z budżetu państwa, jednak jest ona tworzona z wpłat dokonywanych przez gminy o wyższym wskaźniku G. Jak wynika z ustaw budżetowych na lata 2004-2011, w praktyce nie występuje drugi potencjalny składnik części równoważącej, jakim zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest łączna kwota uzupełniająca części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 20 ust. 9 w/w ustawy. Tym samym wbrew regulacjom Konstytucji, część równoważąca subwencji ogólnej nie pochodzi w istocie z budżetu państwa, lecz z przymusowych wpłat niektórych gmin.

Regulacje ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zdają się przyjmować założenie, że niektórym gminom niejako „dane” są większe źródła dochodów (potencjał finansowy), a zatem zdaniem ustawodawcy uzasadnione jest wprowadzenie stałego systemu korekcyjnego, w postaci obligatoryjnych wpłat takich gmin z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej, wypłacanej gminom, którym „nie było dane” posiadać odpowiedniego potencjału finansowego. Założenie takie jest niezasadne i niesprawiedliwe gdyż zakłada, że w zakresie kreowania swoich dochodów gminy są jedynie biernymi podmiotami, które poprzez określone stałe cechy są „z góry” skazane na niskie lub wysokie dochody. Tymczasem z samej istoty dochodów własnych wynika, że niektóre gminy osiągną z tych samych źródeł wpływy budżetowe wyższe, inne zaś znacznie niższe. Założenie takie stoi w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz

nakazem równego traktowania i zakazem dyskryminacji. Nie uwzględnia ponadto stymulacyjnej, pobudzającej samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenia dochodów własnych. W konsekwencji za sprzeczne z Konstytucją należy uznać przyjęcie, iż wpłaty od niektórych gmin (charakteryzujących się większym niż określona średnia dochodów podatkowych) powinny stanowić stały i jedyny element redystrybucji tych dochodów w ramach części równoważącej subwencji ogólnej wypłacanej na rzecz innych gmin (o niższej niż określony procent średniej dochodów podatkowych).

System wpłat korekcyjno-wyrównawczych i odpowiednio część równoważąca subwencji ogólnej są niewątpliwie elementem dochodów nieprzewidzianym w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Wbrew używanej nazwie używanej przez ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nie można mówić o tych obowiązkowych wpłatach jako „subwencji”, gdyż zgodnie z powołanym przepisem, subwencje ogólne muszą pochodzić z budżetu państwa. Zatem aby wpłaty te można był uznać za niesprzeczne z Konstytucją, konieczne jest przyjęcie ostrożnego założenia, że art. 167 ust. 2 Konstytucji nie kreuje zamkniętej listy dochodów jst i wpłaty takie – mimo mylącej terminologii – są osobną instytucją ustawową, odrębną od subwencji ogólnej. Z uwagi na obowiązujący w Polsce system źródeł prawa trzeba wówczas przyjąć, że instytucja wpłat, musi być traktowany na zasadzie wyjątku od ukształtowanej w art. 167 ust. 1, 3 i 4 zasady. Ustanowienie w akcie niższej rangi wyjątku nie oznacza jednak, że w jego przypadku nie obowiązują rygory wynikające z konstytucyjnego ukształtowania systemu dochodów jst. Stąd ukształtowany ustawowo system wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie może postawać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą, że wyposażenie samorządu terytorialnego w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa następuje w drodze ograniczania źródeł dochodowych oraz uszczuplania zasobów finansowych państwa. Inaczej mówiąc, wynikającym z art. 167 Konstytucji obowiązkiem ustawodawcy było takie ukształtowanie systemu dochodów jst. na bazie dochodów własnych, subwencji i dotacji z budżetu państwa, aby gminy miały zapewnione źródła dochodów i adekwatne do przekazanych im zadań możliwości ich finansowania. Ewentualna ustawowa korekta tego systemu (na zasadzie wyjątku nieprzewidzianego wprost w Konstytucji), nie może tworzyć stałego systemu. Oznaczałoby to bowiem, że ustawowa implementacja systemu dochodów przewidzianego w Konstytucji, jest w sposób stały niewystarczająca w stosunku do zakresu zadań wykonywanych przez gminy (nieadekwatna).

Tymczasem jak wynika z ustaw budżetowych z lat 2004 – 2011, część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin (rozumiana jako źródło dochodów dla części gmin) i odpowiednio wpłaty niektórych gmin na tę część (rozumiane jako łączne wydatek innych gmin) wzrasta : od kwoty 342 943 000 zł w budżecie na rok 2004 r. do kwoty 619 427 000 zł w budżecie na rok 2011 r. Porównując te wartości do zapisanych w poszczególnych budżetach kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej (czyli części faktycznie finansowanej z budżetu państwa) okazuje się, że finansowana przez niektóre gminy część równoważąca kształtuje się stale na poziomie przekraczającym 10 % części wyrównawczej finansowanej przez skarbu państwa. Tak więc okazuje się, że ogólny konstytucyjny system wyposażania samorządów w dochody własne został w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ukształtowany jako niewystarczający i wymagający stałej korekty w postaci wpłat od niektórych gmin.

Ukształtowany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego system dochodów powoduje, że gminy o wyższym współczynniku G są nie tylko zobowiązane do dokonywania określonych wpłat do budżetu, ale są one jednocześnie pozbawiane w ogóle możliwości uzyskania subwencji ogólnej - części wyrównawczej (czyli w istocie pozbawione w całości subwencji ogólnej w rozumieniu Konstytucji, poza jej częścią oświatową, która jednak jest ustalana niezależnie od współczynnika G). Tym samym gminy o wyższym współczynniku G zostają pozbawione przewidzianego w Konstytucji źródła dochodu.

Ponadto system ustalania współczynnika G dla danej gminy i wysokości wpłaty takiej gminy opiera się o ustalenie wysokości dochodów podatkowych danej gminy, nadając tym wpłatom w istocie funkcję i charakter zbliżony do podatku płaconego jedynie przez niektóre gminy, co może podważać konstytucyjną zasadę państwa prawa i równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji.

Dodatkowo przyjęta w ustawie zasada obliczania dochodów podatkowych na potrzeby ustalenia współczynnika G, nakazuje przyjąć do wyliczenia nie tylko dochody podatkowe wykonane (rzeczywiście

uzyskane przez daną gminę), ale również potencjalne możliwe do uzyskania dochody podatkowe, których gmina jednak nie uzyskała - tj. skutki finansowe wynikające z zastosowania przewidzianych prawem ulg, zwolnień, obniżenia stawek podatków, umorzeń czy rozłożenia na raty. Trzeba bowiem pamiętać, że ustawodawca w innych ustawach przekazał organom gminy określone władztwo w zakresie kreowania i wysokości stawek podatkowych, czy korzystania z określonych instrumentów podatkowych (umorzenia, rozłożenia na raty). Jest to o tyle uzasadnione, że władztwo to odnosi się do określonych źródeł dochodów własnych gminy. Tymczasem gminy, które w ramach swoich ustawowych uprawnień prowadzą aktywną i elastyczną politykę podatkową są poniekąd karane za swoją działalność. Taki stan wydaje się być sprzeczny z konstytucyjną zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym stanowiącym realizację tej zasady uprawnieniem do prowadzenia samodzielnej polityki podatkowej w ramach kompetencji ustawowych. Ponadto konstrukcja taka pozostaje w sprzeczności z ustrojową, stymulacyjną funkcją dochodów własnych.

Ponadto wprowadzony przez ustawodawcę system wpłat wyrównawczo-korekcyjnych opiera się jedynie na odniesieniu do dochodów podatkowych, zupełnie nie biorąc pod uwagę innych źródeł dochodów gmin, w szczególności tego, jakiej wysokości wpływy z pozapodatkowych źródeł uzyskują gminy zobowiązane do dokonywania wpłat lub gminy uprawnione do otrzymania części równoważącej subwencji ogólnej.

Należy też zauważyć, że od wejścia w życie ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) obowiązuje również wyrażony w art. 242 tej ustawy zakaz planowania i dokonywania wydatków bieżących w wysokości przekraczającej dochody bieżące (złagodzony o możliwość pokrywania ewentualnego niedoboru z enumeratywnie wskazanych źródeł). Ponieważ wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin kwalifikowane są jako wydatki bieżące (rozdział 75831), kwota tej wpłaty odpowiednio pomniejsza pulę środków z dochodów bieżących możliwych do przeznaczenia na inne wydatki bieżące (przeznaczonych bezpośrednio na potrzeby danej wspólnoty lokalnej).

Nieadekwatność ustawowego systemu oraz to, że ogranicza on stymulacyjne znaczenie dochodów własnych, a także narusza samodzielność jst., widać na przykładzie Gminy Kobierzyce. Od początku obowiązywania przedmiotowych regulacji wskaźnik G dla Gminy Kobierzyce przewyższał 150 % wskaźnika G_g ustalonego dla wszystkich gmin w Polsce. W konsekwencji od 2005 roku Gmina Kobierzyce wpłaca do budżetu państwa coraz większe kwoty, które stanowią w konsekwencji coraz większy udział w wydatkach budżetu gminy :

r o k	Wskaźnik G _g	Wskaźnik G dla Kobierzyce (procento do wskaźnika G _g)	Roczna kwota wpłaty do budżetu państwa (zł)	Wydatki Gminy :		Dochody Gminy :	
				Ogółem / wydatki własne (bieżące) ⁴	Udział wpłat	ogółem/ w tym doch. podatkowe ⁵ / w tym udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa ⁶ (zł)	Wpłata w stosunku do wyróżnionych dochodów Gmin
2005	747,12	1338,19 (179 %)	548 517	51 588 783	1,06 %	44 473 654 23 845 726 6 853 228	1,23% 2,30 % 8%
2	793,43	1533,67	880 373	58 917 681	1,49 %	47 083 240	1,87 %

⁴ Wyróżniane w budżecie od 2010 r.

⁵ W rozumieniu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

⁶ dochodowego od osób fizycznych i prawnych

0 0 6		(193,30 %)				32 130 964 10 470 871	2,74 % 8,41 %
2 0 0 7	866,72	1788,86 (206,40 %)	1 314 968	77 453 046	1,70 %	74 711 539 51 086 548 12 625 024	1,76 % 2,67 % 10,42 %
2 0 0 8	954,74	2267,91 (237,55 %)	2 534 636	87 924 898	2,88%	83 981 156 52 722 109 18 784 977	3,02 % 4,81 % 13,49 %
2 0 0 9	1119,20	2681,00 (239,55 %)	3 158 713	82 350 183	3,84 %	80 813 508 57 700 725 23 859 052	3,91 % 5,47 % 13,24 %
2 0 1 0	1210,61	3854,90 (318,43 %)	7 256 923	94 756 107/ 53 535 232	7,66 % 13,56 %	87 615 480 60 106 417 24 243 339	8,28 % 12,07 % 29,93 %
2 0 1 1	1180,20	4378,52 (371 %)	10 132 137	98 876 536/ 57 106 696	10,25 % 17,74 %	88 988 745 64 337 963 24 180 573	11,39 % 15,75 % 41,90 %
Łącznie w latach 2005 – 2011 :							
			25 826 267 zł				

Rosnąca z roku na rok kwota wpłat Gminy Kobierzyce na część równoważącą subwencji ogólnej osiągnęła w 2011 roku poziom 10,25 % ogółu wydatków z budżetu gminy, w tym 17,74 % wydatków bieżących gminy i stanowi ona odpowiednik 11,39 % łącznych dochodów gminy, 15,75 % łącznych dochodów podatkowych i aż 41,90 % dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. W konsekwencji aktualnie jedynie 82,26 % dochodów bieżących gminy może zostać faktycznie przeznaczona na wydatki bieżące gminy. Wadliwość mechanizmu naliczania wpłaty widać choćby w tym, że od 2005 roku kwota wpłaty wzrosła 20-krotnie, podczas gdy w tym okresie dochody podatkowe gminy wzrosły tylko trzykrotnie, zaś dochody ogółem wzrosły jedynie dwukrotnie.

Zdaniem wnioskodawcy zachodzi, przepisy art. 7 ust. 2, art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego są niezgodne z przepisami art. 165 ust. 2, art. 167, art. 219 oraz z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 9 ust. 1, 3 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.


Wpłata na część równoważącą subwencji ogólnej dokonywana przez Gminę Kobierzyce do budżetu państwa mogłaby zostać przeznaczona na inne cele, z korzyścią dla wspólnoty gminnej. W tym też zakresie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Gminy Kobierzyce, jako organu uchwalającego budżet Gminy Kobierzyce.

Załączniki :

1. Uchwała nr X/112/11 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 19 sierpnia 2011 r.
2. Pełnomocnictwo z dnia 17 października 2011 r.

Otrzymują:

1. Adresat x 4
2. A/a.


RADCA PRAWNY
 Krzysztof Kuroniewicz